Of. CRUB nº 387/88-P Brasília, 14 de junho de 1988

Ilmo. Sr.
Prof. SIMON SCHWARTZMAN
Rua Antônio Vieira 17, ap. 1221
Leme
22010 - Rio de Janeiro - RJ

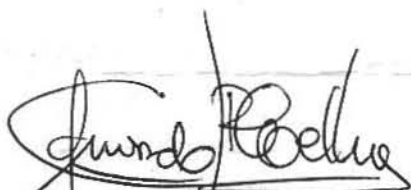
Senhor Professor:

Conforme decisão tomada na 46ª Reunião Plenária deste Conselho de Reitores, realizada em março de 1988 na UFSC, foi constituída, pelo Diretório Executivo, uma Comissão Especial integrada pelos Professores Paulo Elpídio de Menezes Neto - UFC (Presidente), Elizabeth Maria Pinheiro Gama - UFES, Rita de Lima Veloso Pitta - FUFPI/CRUB e Reitor Pe. Waldemar Valle Martins - UNISANTOS, visando promover estudos com vistas à formulação de proposta da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Esta Presidência considera da mais alta relevância a participação de toda a comunidade universitária e de especialistas em educação, na elaboração desse instrumento legal.

Neste sentido, solicitamos a prestimosa colaboração de V.Sa., escrevendo um texto para inserir na referida proposta, com base em sua experiência sobre **Avaliação do Ensino Superior.**

A sua contribuição integrará a proposta de LDB que o Conselho discutirá na 48ª Reunião Plenária, no início de 1989.

Renovando a importância que conferimos à sua contribuição, para o enriquecimento do tema em apreço, solicita que o texto seja encaminhado à Presidência da Comissão Especial, até o dia 09 de setembro de 1988, no seguinte endereço:

Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras
SEP/N, Quadra 516, Lote 09
70770 - Brasília - DF
Tel.: (061) 272-2960 - Telex: 61-1972

Na expectativa da sua valiosa e imprescindível colaboração, reiteramos a V. Sa. protestos de estima e apreço.

Reitor Eduardo José Pereira Coelho
Presidente do Conselho de Reitores

RLVP/mls

A Constituição de 1988 e o Ensino Superior

Simon Schwartzman

A nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação deverá obedecer às normas gerais fixadas pela Constituição de 1988, e ao mesmo tempo, atentar para o que conhecemos da realidade do ensino superior do país. Acredito que os principais itens constitucionais a serem atendidos são os da autonomia universitária, garantia de qualidade, gestão democrática, regime jurídico único e plano de carreira para o magistério público, gratuidade do ensino público, acesso universal, e indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Além destes princípios constitucionais, a nova LDB deverá tomar em consideração o fato de que a Constituição dá maior prioridade ao ensino fundamental; que grande parte do ensino público se dá em estabelecimentos isolados, não universitários; e que a maior parte das matrículas se dão hoje no setor privado.

É fácil ver que nem todos estes princípios são facilmente compatíveis entre si, ou podem ser atendidos ao mesmo tempo; e que, por isto, necessitam ser hierarquizados de alguma forma. Um critério razoável para esta hierarquização é partir das finalidades maiores do ensino superior, e depois examinar em que medida elas podem ser melhor cumpridas pelos outros dispositivos constitucionais.

I - Dos objetivos da Educação Superior

O ensino universitário, tal como os demais níveis de ensino, tem por objetivo o desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania, e sua qualificação profissional (art. 205). Esta formulação inicial da Constituição se combina com o direito de acesso de todos aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um (art. 208, V). Não se trata de um "direito subjetivo", que se limita ao ensino fundamental, mas de um conjunto de objetivos que deve nortear toda a legislação pertinente. É à luz destes princípios gerais que os demais dispositivos constitucionais devem ser examinados.

II - Autonomia Universitária

A autonomia universitária, definida de forma plena e incondicional no artigo 207 da Constituição, não pode ser entendida como um direito coletivo de seus professores, funcionários e alunos, mas como um instrumento que tem por objetivo o atendimento aos fins mais gerais aos quais as Universidades se destinam. Neste sentido, ela não é absoluta, e a própria Constituição já

lhe coloca alguns limites. A nova Lei de Diretrizes e Bases deverá definir melhor, estabelecer verdadeiro alcance e os limites desta autonomia. Alguns ítens a considerar são os seguintes:

Autonomia didático-científica: as universidades devem ter plena liberdade de definir currículos, abrir e fechar cursos, tanto de graduação quanto de pós-graduação e de extensão. Elas devem ter, também, plena liberdade de definir suas linhas prioritárias e mecanismos de financiamento da pesquisa, conforme regras internas. É fundamental, em relação a este ítem, garantir a autonomia das universidades em relação a órgãos externos como o conselhos nacionais e estaduais de educação, conselhos profissionais e conselhos de pesquisa. Todos estes órgãos devem poder, em qualquer tempo, avaliar e opinar sobre os trabalhos desenvolvidos pelas universidades; mas estas apreciações não poderão ter força decisória ou de autorização sobre o que e como as universidades devem ou não pesquisar e ensinar.

Autonomia administrativa: a autonomia administrativa supõe que as universidades poderão se organizar internamente como melhor lhes convier, adotando ou não o sistema departamental, o regime de crédito, a estrutura de câmaras, e assim por diante.

A autonomia administrativa deve também se exercer em relação ao plano de carreira para o magistério público nas universidades federais. O parágrafo V do artigo 206 não fala em plano de cargos e salários unificado para o sistema federal, mas apenas em três princípios gerais, o piso salarial e princípio de ingresso exclusivo por concurso público, e o regime jurídico único. Todos os demais ítens, incluindo os sistemas de promoção, regimes de trabalho, e inclusive níveis salariais máximos, deveriam ser deixados a cada Universidade. Uma interpretação mais restritiva deste parágrafo sufocaria, na prática, a autonomia administrativa que as universidades federais deveriam ter.

Autonomia de gestão financeira e patrimonial: o princípio básico, aqui, deve ser o da dotação orçamentária global, com plena liberdade para remanejamento de recursos entre itens de pessoal, custeio e capital. A autonomia patrimonial significa que as universidades devem poder constituir patrimônio próprio, ter liberdade para obter rendas de vários tipos, e utilizar destes recursos como melhor lhe convenha.

Regime jurídico: a autonomia universitária só se transformará em realidade se as universidades públicas adquirirem personalidade jurídica própria, que não as confundam com os demais órgãos da administração federal. Este regime jurídico deve livrar as universidades dos controles formalísticos que órgãos como os tribunais e contas, o DASP e as secretarias de orçamento ministeriais exercem sobre a administração pública do Estado; ele deve definir também as

características do vínculo empregatício entre docentes e suas respectivas universidades, que não pode nem ser assimilado ao de contratações trabalhistas comuns, pela CLT, nem ao regime de funcionalismo público regular.

III - Garantia de Qualidade

Fiscalização e controle: todas as instituições públicas do país, da Presidência da República ao município, estão sujeitas a mecanismos de fiscalização e controle, e as universidades não poderiam ser uma exceção. O artigo 206, VII, da Constituição, exige a garantia de padrão de qualidade para o ensino público, e o art. 209 condiciona o financiamento a instituições privadas também a critérios de qualidade. Caberá à nova Lei de Diretrizes e Bases definir com clareza os mecanismos de avaliação e acompanhamento; se isto não for feito, as universidades continuarão a ser submetidas aos controles usuais de todo o resto da administração pública, e sua autonomia, na prática, não existirá.

Conselho Interuniversitário: O mecanismo mais adequado de fiscalização e controle seria a criação de um conselho interuniversitário federal, formado por representantes das universidades, com a presença de membros das sociedades científicas e profissionais, do setor industrial, dos sindicatos, dos ministérios da educação e da ciência e tecnologia. Eventualmente, este Conselho poderia se desdobrar em conselhos regionais ou estaduais, e conselhos especializados por área de conhecimento. Este conselho interuniversitário deveria desenvolver mecanismos de avaliação e acompanhamento da qualidade do ensino e da pesquisa das universidades do país, e fazer recomendações; criar mecanismos de auditoria para o acompanhamento da gestão financeira e patrimonial das universidades; opinar sobre a proposta orçamentária anual (e se possível plurianual) para as universidades públicas, a ser encaminhado pelo executivo ao Congresso; e, em casos extremos, recomendar inclusive a intervenção em universidades e a suspensão temporária de sua autonomia, seja pelo máu uso de recursos públicos, seja pelo não cumprimento de suas finalidades precípuas. Uma de suas atribuições seria, também, ao de outorgar e eventualmente revogar o status universitário a instituições de ensino públicas ou privadas. Este conselho deveria substituir, no que tange às universidades, o atual Conselho Federal de Educação.

Universidades federais e estaduais, públicas e privadas: o princípio constitucional da autonomia universitária é genérico, e abrange inclusive as universidades privadas. No entanto, as universidades privadas brasileiras são normalmente controladas pelas respectivas mantenedoras, e os regimes jurídicos das universidades estaduais e municipais não tem sido uniforme. Em

princípio, a nova legislação poderia requerer que os princípios da autonomia didática, administrativa e de gestão financeira sejam uma pré-condição para o reconhecimento do status universitário a qualquer instituição de ensino superior, independentemente de quem a mantenha. Caberá às mantenedoras decidir se desejam outorgar autonomia e status universitário às instituições que mantêm, ou preferem que elas permaneçam em regime tutelar.

Universidades e estabelecimentos isolados. A nova Constituição é omissa quanto aos estabelecimentos isolados de ensino superior, que, no entanto, concentram o maior número de matrículas do ensino superior no país. A suposição é que estes estabelecimentos não gozam da mesma autonomia que as universidades, e por isto necessitam de um regime mais estrito de supervisão. Esta supervisão tem sido feita, até hoje, pelo Conselho Federal de Educação, que só atua na autorização de funcionamento e reconhecimento dos cursos, e em casos extremos e escandalosos de intervenção. Este mecanismo obsoleto deveria ser substituído por outro, ou um conjunto de outros, que pudessem ser mais ágeis e mais de acordo com a realidade. Algumas medidas possíveis seriam as seguintes:

- -atribuir **status** e autonomia universitária a instituições especializadas de alto nível, que até agora permanecem como isoladas por serem especializadas.
- -permitir que estabelecimentos isolados, sejam eles públicos ou privados, estabeleçam convênios de cooperação e supervisão com universidades locais, que passariam a ter a responsabilidade de acompanhar seu desempenho e registrar os diplomas por eles emitidos;
- -criar conselhos especializados de acreditação e acompanhamento, nacionais ou regionais, que supervisionem e acompanhem o desempenho de instituições isoladas em suas respectivas áreas de conhecimento. Estes Conselhos deveriam ser supervisionados, por sua vez, pelo conselho interuniversitário.
- -as instituições isoladas do governo federal deveriam, também, ser unificadas sob um sistema único de supervisão e acompanhamento administrativo e financeiro, dentro do Ministério da Educação.

Desta forma, os estabelecimentos isolados ou adquiririam **status** universitário, e se tornariam autônomos; ou se vinculariam mais estreitamente a universidades próximas; ou seriam supervisionados por especialistas das respectivas áreas de conhecimento.

III - Gestão democrática

A experiência dos últimos anos mostra que o princípio de eleições diretas para reitores e outras autoridades universitárias, assim como o da participação paritária de estudantes,

funcionários e professores em órgãos colegiados, está longe de ser uma panaceia. Por causa disto, e para não interferir com o princípio da autonomia universitária, a legislação deverá estabelecer normas bastante genéricas sobre estas questões, deixando aos estatutos internos de cada universidade o estabelecimento dos mecanismos específicos. Estas normas deveriam vigorar tanto para instituições públicas como privadas, e sua existência deveria ser uma pré-condição para o próprio reconhecimento do **status** universitário das instituições. Algumas sugestões possíveis, para estas normas gerais:

- -Garantir que a indicação das autoridades superiores das universidades seja o resultado de um processo misto, com indicação de listas reduzidas pela comunidade segundo mecanismos pré-definidos internamente, e nomeação por parte da instituição mantenedora. Todos os postos abaixo do reitor devem ser de nomeação deste, a partir de listas elaboradas pelos respectivos setores. Este mecanismo garante que a autoridade universitária máxima receba um mandato amplo, que corresponda aos objetivos mais gerais que justificam a própria manutenção da instituição universitária; e que goze, ao mesmo tempo, da confiança e do reconhecimento da comunidade com a qual trabalha.
- -garantir a representação de estudantes, funcionários e professores de todos os níveis nos órgãos e setores que lhes dizem respeito;
- -garantir a prevalência da hierarquia acadêmica em assuntos pedagógicos e de pesquisa.
- -garantir a autonomia didático-científica dos departamentos, institutos e faculdades que integram as universidades;
- -estabelecer mecanismos de acompanhamento, supervisão e eventual intervenção dos órgãos universitários superiores sobre unidades cujo desempenho acadêmico ou administrativo seja considerado inferior aos padrões requeridos pela universidade.

IV - Diferenciação e Acesso.

A Constituição foi extremamente concisa no que se refere à questão do acesso ao ensino superior, exceto no que tange aos ítens V (acesso "segundo a capacidade de cada um ") e VI (ensino noturno) do artigo 208. No entanto, a nova legislação deverá tomar em consideração o fato de que existe uma tendência universal à ampliação dos sistemas de ensino superior, em função de uma demanda que não se limita somente aos estudantes que terminam as escolas secundárias, mas a uma população de todas as idades e níveis educacionais anteriores interessadas em melhorar seus conhecimentos, ingressar em novas carreiras, obter títulos que autorizem o desempenho de novas funções e o recebimento de novos salários, e assim por diante. Ela deverá ter em conta, ainda, que o princípio constitucional do acesso "segundo a capacidade

de cada um" ignora o fato de que a "capacidade" é, em grande parte, função das oportunidades e condições de estudo, e que este princípio não pode ser cumprido sem uma política explícita de ampliação das oportunidades de educação superior de forma não convencional.

Em parte, esta demanda crescente por educação superior é uma demanda credencialista, a busca de diplomas que possam garantir privilégios profissionais, muitas vezes independentemente de melhorias efetivas de conhecimento. Ao mesmo tempo, no entanto, o país necessita efetivamente de pessoas melhor formadas, e seria um equívoco deixar de atender esta demanda da maneira mais adequada possível.

Esta constatação aponta para a necessidade de ampliar cada vez mais a diferenciação do ensino superior do país, abrindo espaço para um amplo leque de possibilidades. Um cenário possível, que a legislação deveria prever, inclui as seguintes alternativas:

- universidades federais, estaduais, municipais e privadas, dotadas de autonomia didática, administrativa e de gestão financeira, e regidas pelo princípio da indissociabilidade do ensino, da pesquisa e da extensão;
- estabelecimentos isolados sob supervisão de universidades e conselhos especializados, dedicados ao ensino profissional superior;
- -estabelecimentos isolados dedicados ao "desenvolvimento da pessoa e seu preparo para o exercício da cidadania", não associados à qualificação profissional específica;
- cursos profissionais noturnos, por correspondência, à distância, etc., promovidos por universidades e outras instituições públicas e privadas;
- cursos de reciclagem, atualização profissional e educação continuada;
- cursos superiores de curta duração, visando à qualificação profissional de tipo técnico e à formação de professores do ensino fundamental.

Nem todos estes cursos e atividades cabem na definição mais estrita do que seja a universidade propriamente dita, que é a que mais ocupou a atenção dos constituintes. Para a maior parte da população brasileira, no entanto, estas formas não convencionais de ensino superior tenderão a ser buscadas cada vez mais. Isto permitirá reduzir um pouco a demanda que hoje sobrecarrega as universidades, e abrirá um espaço para que elas melhorem cada vez mais sua qualidade e seu desempenho, funcionando, desta forma, como fonte de geração de competência para todo o resto do sistema.

Apêndice

Itens da Constituição de 1988 referentes à educação: capítulo III (Da Educação, da Cultura e do Desporto), Seção I (da educação). Artigos 205 a 214).

Itens especialmente pertinentes às Universidades:

Art. 205 - A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

art 206, IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais

V - ..."plano de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, assegurado o regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União";

VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

VII - Garantia padrão de qualidade.

art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

art. 208, V - acesso aos níveis mais elevados de ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando.

art. 209 - O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições:

II - autorização e avaliação da qualidade pelo poder público.

art. 212, parágrafo 3 - a distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, nos termos do plano nacional de educação.

art. 213 - Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei.

parágrafo 2 - as atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do Poder Público.